

IGF を通じて見たインターネット管理とデジタル社会

～南北問題や覇権国家との対立の中で揺れるインターネットの自由世界～

CFIEC デジタル社会研究所長 加藤幹之

1. はじめに～2024 年の動きの中で

2024 年は、インターネットの世界でも、地政学的議論がさらに顕在化した年であった。

2014 年 4 月にブラジルで開催された NETmundial¹ から 10 周年を迎え、2024 年 4 月 29、30 日に NETmundial+10² がサンパウロで開催された。

2024 年 5 月 27 日から 31 日にはジュネーブで WSIS Forum 2024³ が開催された。これは、国連 (ITU 主体) で 2005 年に採択された WSIS 文書 (チュニス合意)⁴ から 20 周年が経過することに先駆けて、チュニス合意の mandate (委任) の実施状況を点検し、必要な新しい合意を議論するものである。次回は 2025 年 7 月 7 日から 11 日にジュネーブでの開催が決まっている。下記第 6 項で述べる通り、Internet Governance Forum (IGF) は、このチュニス合意により設置され当初 5 年間の開催が決められていたが、その後、5 年と 10 年の 2 回の延長があり、現状では 2025 年の第 20 回会議までの開催が決議されている。2025 年の WSIS Forum では、IGF を 2025 年以降も継続するのか、その場合軌道修正がありうるのかが大きな焦点となっている。IGF は 20 周年の会議が 2025 年 6 月にオスロ郊外で開催されることが決まっており、今後の IGF の動向が注目される。

2024 年 9 月 22 日、23 日にニューヨークで開催された国連の未来サミット会議 (Summit of the Future) は、岸田首相を含む各国首脳が参加して行われたが、そこでは今後のデジタ

¹[Net Mundial | Global Multistakeholder Meeting on the Future of Internet Governance](#) 参照。ブラジルインターネット運営委員会 (CGI.br) および 1net (インターネットに関わるマルチステークホルダーからなるボランティアグループ) が主催。当時のブラジル大統領ジルマ・ルセフ氏の招聘により、反米的な色彩があったとされた。正式名称は「今後のインターネットガバナンスに関するグローバルマルチステークホルダー会合 (Global Multistakeholder Meeting on the Future of Internet Governance)」として、マルチステークホルダーの考えを正面から打ち出していたのが特徴的。

²今回は、マルチステークホルダープロセスについての原則を示す [OutcomeDocument-20240430.docx](#) が発表された。この原則は、その後の会議でも度々引用されている。

³WSIS (国連国際情報社会サミット) から 20 年後の見直しということから、WSIS+20 とも言われる。

⁴WSIS 関連書類は、[World Summit on the Information Society \(itu.int\)](#) 参照。

ル経済社会の広い課題を扱う Global Digital Compact (GDC) 文書⁵も採択された。GDC は、国連の AI 室の創設を含み、いくつもの検討課題を残しており、今後の実施方針について議論が続いている。

12 月 15 日から 19 日にはリヤドで第 19 回目の (IGF) が開催された。サウジアラビアという土地柄もあり、今でもインターネットにアクセスできない世界人口の 3 分の 1 の人々の存在⁶を含め、南北格差やその拡大の問題が象徴的な課題であった。

本稿は、デジタル社会の基礎を形成するインターネット⁷の管理問題を発端にして、国際社会で行われている歴史的な議論や確執を浮き彫りにし、AI や量子技術というような今後さらに進展するデジタル社会の方向性を探るものである。デジタル技術が人類生活を根本的に変革するものであることから、新たな国際政治の場となっていることを見て行きたい。⁸

2. 「全米情報基盤(National Information Infrastructure=NII)」とデジタル革命

現在使われているインターネットは、1960 年代後期に開発された米国の大学や軍のコンピュータを接続するネットワークを起源としている。⁹インターネットは、1980 年代まで

⁵ GDC 文書は、The Pact for the Future と呼ばれる全体文書の Annex 1 として添付された形を取っている。

⁶ [Statistics](#) 参照。2024 年時点で、インターネットは世界人口の 68%、55 億人に利用されているが、今でも 26 億人の人は利用できていないとされている。

⁷ スマホによるショートメッセージ(sns)などの使用に慣れ親しんでいる人々には、インターネットというとパソコンでメールやウェブサイトを見る時に使用する国際的な通信ネットワークだけを思い浮かべる人も多いと思われる。しかし、インターネットの基盤は、検索エンジンや sns、電子商取引などのデジタル社会の（アプリケーション）サービス提供を支えるものであり、その管理はそれらすべてのサービス提供に影響するものである。さらに AI の活用の源泉となるデータもこれらの基盤を通じて提供されることが多い。従って、インターネット基盤は、デジタル社会全体の基礎となると言っても過言ではないと言える。第 11 項等で述べる通り、IGF では、デジタル社会の多くの制度問題を取り扱ってきた。

⁸ 今後の関連する国際会議の日程について、下記図 3 参照。

⁹ [A Brief History of the Internet - Internet Society](#) 参照。米国防高等研究計画局 (DARPA) が資金を提供し、UCLA など 4 つの大学間を接続したネットワーク (ARPANET) が最初のもの。当時新しかったパケット交換の技術を用いて、いくつものコンピュータの接続に成功した。後に、TCP/IP のプロトコルを採用して、今日の形を作った。

は、大学や研究機関等の専門家が互いのシステム接続の為に利用するネットワークとして利用されていた。しかし1990年代になり、ドメイン名の商用化やワールドワイドウェブの普及等により、一般の人々の利用が急速に広まった。

米国では、1993年にクリントン大統領、ゴア副大統領が政権に着くと、「全米情報基盤(National Information Infrastructure=NII)」の構築を進めようとした。¹⁰1993年9月15日、クリントン政権は「行動の課題(Agenda for Actions)」と題する文書を発表した。¹¹ここではNIIを「消費者の指先まで莫大な情報を届けられる通信ネットワークとコンピュータ、データベース、消費者家電製品の継ぎ目のない網」と定義している。そしてNII構築の目的として、(1)民間部門の投資促進、(2)すべての国民が安価に通信、情報サービスを受かられるよう「普遍的サービス」の考えを拡大、(3)技術的革新と新アプリケーションの促進、(4)継ぎ目のない、インタラクティブなユーザー主体の運用、(5)情報の機密保持とネットワークの信頼性の確保、(6)無線周波数管理の向上、(7)知的財産権の保護、(8)他の政府レベルや外国との調整、そして(9)政府情報のアクセスを提供し、政府調達を促進することの9点を挙げている。¹²

興味深いことに、NIIでは全米に新たな高速の情報ネットワークを張り巡らせるのが当初の計画であったが、計画がスタートして間もなく関係者たちは、「情報のネットワーク自体は(今日インターネットと呼ばれるものが)既に存在しており、必要なのはそれを使いこなす法制度等の仕組みである」ことに気づいた。

既に当時でも、NIIはその利用者の増加と共に、セキュリティーや虚偽情報、プライバシーや表現の自由などの人権侵害等、多くの課題が指摘されるようになった。そこでクリントン政権は、インターネットの民間での活用の促進を進め、通信の相互認証、プライバシーやセキュリティー、知的財産権の保護等、多くの法制度を情報ネットワーク利用支援のために整備した。¹³同時にこれらの新しい法制度を諸外国にも拡大するよう積極的に働きかけた。

こうしてクリントン政権2期目となった1998年には、早くも商務省から「デジタル社会の出現(the emerging digital economy)」と名付けられた報告書が発行された。¹⁴ここでは、デジタル革命が起こりつつあり、インターネットが爆発的に拡大することにより、雇用を

¹⁰ 1991年ハイパーフォーマンスコンピュータ法、[STATUTE-105-Pg1594.pdf](#) に基づく施策。

¹¹ clintonwhitehouse6.archives.gov/1993/09/1993-09-15-the-national-information-infrastructure-agenda-for-action.html 参照。

¹² 同上、Tab A 第1、2ページ。

¹³ Ira Magaziner を、電子商取引の伝道者として指名したもののこの頃であった。[Ira Magaziner - Wikipedia](#) 参照。

¹⁴ [The Emerging Digital Economy \(July 1998\)](#) 参照。

促進し経済に大きな恩恵をもたらしつつあることが指摘されている。米国では1980年代に日本などからの輸入により製造業が衰退し、経済が大きく低迷した。米国は新しいデジタル技術により、経済の復興を遂げると共に、再び世界の覇者への道を進むことになった。今日ビッグテックと呼ばれるグーグルやアマゾン等も、この時期にデジタル革命と共に誕生している。米国は経済の復活をイノベーションやビジネスモデルの変革、法制度の構築により成し遂げたのである。

クリントン政権が当初3つの重点的経済課題として挙げたのが、(1)雇用創出を重視した短期的景気刺激策、(2)生産性を高める為の長期的投資の促進(特に税による民間投資インセンティブの付与などが特徴的)(3)財政赤字の削減であった。この政策は特に(2)と(3)を中心に「93年包括財政調整法(Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993)」¹⁵として成立した。

公的医療保障制度として存在したメディケア(高齢者)とメディケイド(低所得者層向け)の改革に取り組んだことは有名だが、一方クリントン政権では経済活動の民営化、民間からの投資を(それまでの政権に続き)積極的に試みた。当時デジタル革命の中心的存在であったインターネットも、こうした政治的環境の中で、急成長していたのである。

米国発の技術であったが、既にインターネットは海外にも浸透していた。諸外国は、こうした米国経済の復活の状況を見ると、多くが「インターネットは米国のものか?誰のものか?」「インターネットは誰が管理するべきか?」という疑問を持ち始めた。これが初期の「インターネット管理(ガバナンス)問題」の発生である。

3. インターネットの管理問題と ICANN

そうした時代背景の中で、1998年10月にICANN¹⁶が設立された。既に述べた通り、当時の米国は民間の自由な競争を促進することで社会の発展を求める動きが強かった。米国は、インターネットの管理を米国が独占することを捨て、¹⁷インターネットの管理権限を民間の組織、ICANNに移管した。ICANNはそれまでの多くの国際的な政府間組織と異なり、カリフォルニア州法に基づく非営利法人であり、最終的な意思決定は国際的に選ばれる理事から成る理事会が行う形を取っていた。理事会は民間人から構成されており、各国

¹⁵ [Text - H.R.2264 - 103rd Congress \(1993-1994\): Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993 | Congress.gov | Library of Congress.](#)

¹⁶ Internet Corporation for Assigned Names and Numbers [Internet Corporation for Assigned Names and Numbers \(ICANN\)](#)参照。

¹⁷ その後も米国商務省情報通信局(NTIA)が(2016年10月1日に移管されるまで)IANAの監督権限を維持していたことから、米国政府の支配は変わっていなかったという意見もあった。

の政府関係者は、直接意思決定を行うものではなく、政府諮問委員会を通じて意見を諮問するものとされた。¹⁸

ICANN 設立に際しては、世界中から多くの意見の提出を受け、グリーンペーパー¹⁹、ホワイトペーパー²⁰という 2 つの文書を通じて議論が進められ、最終的な形が作られた。ここでは、4 つの基本原則として (1) インターネットの安定性の確保、(2) (ドメイン名の提供等、いろいろな場での) 競争原理の導入、(3) 意思決定に関して民間によるボトムアップ的な調整活動、(4) インターネットを代表する人々により構成されること、が基本とされた。

民主的な運営を目指したが、ICANN は設立当初から国際的な批判にさらされてきた。ICANN は本来「インターネットのドメイン名と IP アドレスの技術的管理」を行うことをミッションとしており、インターネットを使ったいろいろな社会的課題について何らかの決定を行う場ではない。当然それらの問題について権限を持つものでもなく、従って責任を負うものではない。しかし、ICANN は設立当初から、ITU 等の場で批判を受け続けて来た。ICANN は、本部が物理的に米国に存在し、カリフォルニア州の法律に基づいていることから、国際組織とは言うものの、米国色が強いと言う (感情的ともいえる) 批判もあった。

インターネットの階層構造の頂点にあるルートネームサーバーが 13 個のうち 10 個まで米国にあること、歴史的に米国の大企業や大学は IP アドレスを大量に配布されたことなども、インターネットが米国中心だという議論に引用されることが多い。ICANN は、そうした内外の批判を受けて改革を議論し、2002 年には当時のリン CEO 名で改革案が承認された。²¹リン提案では、当時の ICANN にとって 3 つの大きな問題を指摘している。それらは、(1) 各国の登録機関、企業や一般ユーザー等、多くの関連すべきグループの参加が少ない、(2) 透明性を重視しすぎる結果、手続きだけが先行して業務遂行が妨げられる、(3) 資金不足、の 3 つであった。それらを受けてリン提案では、(1) ボードの改革、(2) 政策提言のグループ組織改革、(3) 透明性確保の為の組織改革、(4) 資金調達、を対象

¹⁸ ICANN の現在の組織構成は、後述「図 1」[ICANN の組織紹介 - JPNIC](#) 参照。

¹⁹ [Improvement of Technical Management of Internet Names and Addresses; Proposed Rule | National Telecommunications and Information Administration \(ntia.gov\)](#)。日本語訳は[グリーンペーパー - JPNIC](#) 参照。

²⁰ [Statement of Policy on the Management of Internet Names and Addresses | National Telecommunications and Information Administration \(ntia.gov\)](#)。日本語訳は[ホワイトペーパー - JPNIC](#) 参照。

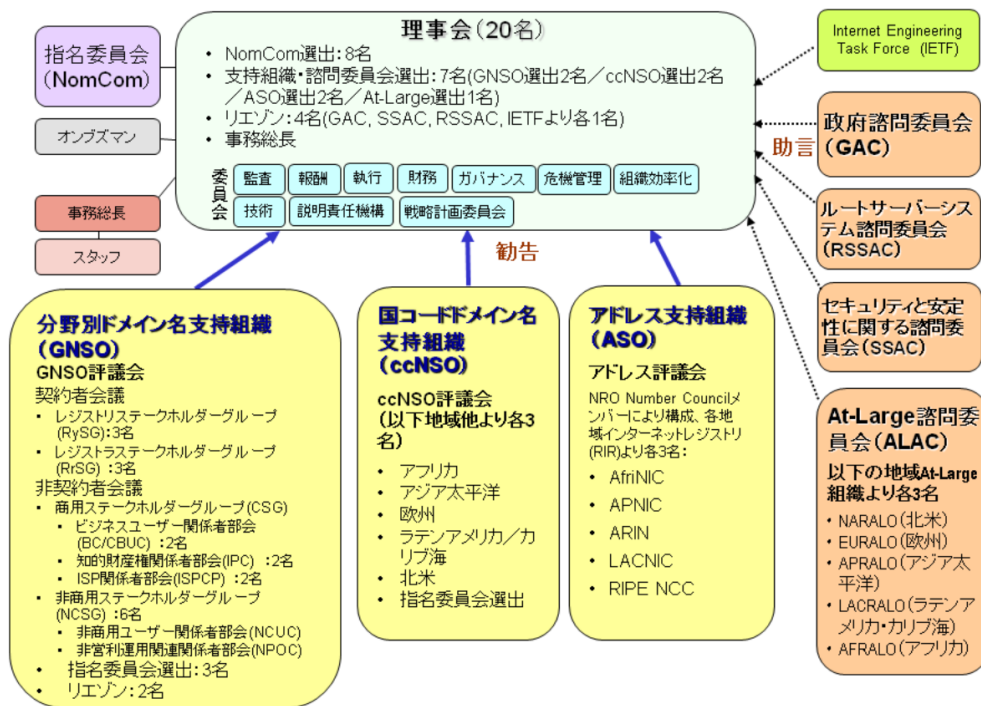
²¹ ICANN による自己改革は、JPNIC のサイト (<http://www.jpnict.jp/ja/icann/reform/overview.html>) 参照。

とし、変革を実施した。²² その後も若干の変更があり、現在 ICANN の組織は次の通りとなっている。

図 1 JPNIC サイトより

2020年11月26日現在

ICANN組織構成図



²² 理事会については、19人から15人に縮小し、選任の構成を変更した。政策提言のグループには、これまでアドレス、プロトコル、ドメイン名の3つの支援組織があった。リン提案では、これらと各国別の登録機関やその他の技術者グループを再編成し、3つの政策審議会（アドレスとIP番号、世界的、地域的の3つ）と2つの諮問委員会（技術、政府の2つ）を作るとしている。

リン提案では、理事を選ぶための国際的な選挙は中断したが、ICANN活動への異議申し立て処理や監査機能を持った恒久的なオンブズマンを任命、サポートの人員も整備することを提案した。また世界中のインターネット関係者からの意見収集、各地での公聴会、討論会のようなイベントの管理を行うマネージャーの制度も提案している。

資金調達については、これまでのgTLDやccTLD等からの徴収に加え、GDP規模に応じて段階的に金額を決める仕組みで各国政府からの出資を提案している。また、ICANNの活動が安定的に推進できるように、(1年の運営資金相当の)準備金の設立を提案、さらにルートサーバーの運用者への資金提供も示唆している。当時のICANNは予算規模が数100万ドルであり、資金不足が深刻であったが、現在のICANNは1億5000万ドル以上の予算規模と400名以上のスタッフを抱える巨大組織になっている。

[annual-report-2023-en.pdf \(icann.org\)](#)等、参照。

図1を見ると、ICANNは最高意思決定機関である理事会や、支援組織(SO)、諮問委員会などにより構成されることが分かる。それぞれの組織は、違った利益を代表するグループで構成されている、いわゆるマルチステークホルダー(MSH)グループとなっている。例えば、その代表的なものが、分野別ドメイン名支持組織(GNSO)である。GNSOは、2名の理事を選出する権限を持つが、その構成は、レジストリ、レジストラ、ビジネスグループ、非ビジネスグループとなっており、さらにビジネスグループはビジネスユーザー、知的財産権関係者、ISPの3つのグループで構成されている。これとは別に地域別ドメイン名の登録団体からなるccNSOや、IPアドレスの分配に携わるASOは、それぞれ2名ずつの理事を選出できる。この権限分配の比率が適正であるのかは議論があったが、2002年のリン改革以降、ICANNは概ねこの組織形態を維持してきている。

ICANNは、「ドメイン名とIPアドレスの技術的管理」だけを行う組織であるが、その維持管理は、インターネットの存続を左右する側面がある。近年地政学的問題から、インターネットの分断の問題が指摘されているが、ICANNは、「One World, One Internet」を標榜し、分断に対抗しているように見える。

しかし、ICANNへの批判は、リン改革以降も続いた。国連は既に、2001年12月に、世界情報社会サミット(WSIS)の開催を決定²³し、インターネットの管理問題を議題に入れていた。そこでは、急速に普及し社会のインフラとなりつつあるインターネットの管理を、米国の民間組織にゆだねるべきではなく、国連のような国際的な政府間組織で議論し必要な決定を行っていくべきではないかが中心的論点であった。

4. MSHの考えの背景となったSDGsの世界

ICANNは設立当初から非政府の民間主体のMSHによる意思決定と運営を基本としてきた。²⁴実は、MSHの参加の仕組みは、1980年代後半の持続可能な開発(sustainable development)関連の会議が始まりといわれている。

例えば、1992年6月にリオデジャネイロで開催された国連の環境と開発に関する会議では、MSHモデルが広く採用されている。リオ会議で採択されたAgenda 21²⁵の第III章(SECTION III. STRENGTHENING THE ROLE OF MAJOR GROUPS)では、全体にわたってMSHの活動の重要性が指摘され、それぞれの内容が説明されている。そこでは、

²³ WSIS関連書類は、[World Summit on the Information Society \(itu.int\)](http://www.itu.int)参照。

²⁴ ICANNのbylawsでは、マルチステークホルダーに6回触れている。例えば、Section 1.1. MISSION (a) (i)では、“In this role, ICANN's scope is to coordinate the development and implementation of policies -- That are developed through a bottom-up consensus-based multistakeholder process”としている。

²⁵ [Agenda21.doc](#) 参照。

女性、子供や若者、先住民族とそのコミュニティー、非政府組織、地域の政府機関、労働者と組合、ビジネスと産業、科学技術コミュニティー、農業従事者を特定し、それぞれの役割や貢献について触れている。

注意したいのは、これらのいろいろなステークホルダーが、直接政策決定権を持っているということではなく、環境問題に関してステークホルダーの意見を取り入れ、実施に参加させていくことが中心となっていたことである。環境問題の解決には、当然のことながら全てのグループの参加と協力が必要である。ここでは、国連を主体とした国際的なMSHの参加プロセスを利用することによって、制度の実施(implementation)を推進する目的があったと言える。MSHのプロセスを議論する場合、マルチステークホルダーの参加のレベルが、単に意見聴取の為か、具体的な意思決定権を持つのか、制度実施に於いての具体的な役割や資金面での担保を含む活動まで含むのか、等、内容を吟味していく必要がある。ICANN の場合は、明らかに組織の最終的な意思決定にマルチステークホルダーが直接関与するという形態である。²⁶

5. 2つの WSIS 会議

2003年にジュネーブで行われた第一回のWSISでは、先進国がICANNを含む現状の民間主体の管理継続を主張する一方、途上国側は国連等の政府間組織が管理権限を持つべきだと主張、議論は南北問題の側面を見せた。先進国の中でも米国と欧州はデジタル技術の進展度合い、プライバシー等の人権問題への取り組み方の微妙な違いがあり、必ずしも一枚岩ではなかった。むしろカナダ、オーストラリア、時に日本が米国と組んで、民間主導で開かれたインターネットの制度を積極的に支援したように思えた。

ITUを主体とした国連は、事務総長の指示でインターネットガバナンス(IG)に関するワーキンググループ(WGIG)の設置を決定した。

WGIGは、(1)IGの定義の構築、(2)IGに関する公共政策的課題の特定、(3)先進国・途上国の民間セクターと市民社会、既存の政府間組織、国際組織、その他のフォーラムや政府のそれぞれの役割と責任に関する共通の理解の促進、(4)2005年のチュニスで

²⁶ MSHやICANN等の制度問題に早くから関わってきた、ジョージア工科大学のMilton Mueller教授は、これらの歴史的検討を通じて、MSHというのはICANNのようにMSHが法的な決定権を持つ場合だけを指すべきと指摘している。[The debate over "multistakeholderism" - Internet Governance Project](#)等を参照。これに対して、筆者はMSHと呼ぶかどうかは、MSHの定義の問題であると考え。既にIGF等の会議では、政治家や高官を含め、多くの人々がMSHについて触れており、それらはかなり広範囲の用語である。用語が独り歩きを始めた面もある。定義は広めに考えながら、それぞれのMSHのレベル、内容、機能を吟味することが有意義であると考え。

の第二回 WSIS 会議での検討及び適切な行動のために、WGIG の活動結果の報告書を準備すること、を目的としていた。

WGIG は、ニティン・デサイ前国連事務次長を議長とし、元スイス外務省の外交官で後に IGF の事務局長を務めたマーカス・クマー氏が事務局長となり、議長を含め総勢 40 名の組織で活動した。2004 年 11 月の会合以降、2005 年 2 月、4 月、6 月と 4 回の会合を行い、それらの会合の機会にメンバー以外の意見を聞く公開会合も開催した。

6. WGIG 報告書と IGF の誕生

2005 年 7 月に WGIG は報告書発表、それを受けて、9 月には第 3 回 WSIS 準備会合が開催され、11 月 16 日から 3 日間、第二回の WSIS がチュニスで開催された。

WGIG の報告書は、メンバーリストや用語集を入れても 24 ページ、本文は 20 ページ足らずの比較的短い内容²⁷であり、別途 76 ページの背景報告書が出されている。

まず、(1) IG の定義は、「インターネットの展開と利用を形成する、共有化された原則、標準、規則、意思決定手続き、そしてプログラムを、政府、民間セクター、市民社会がそれぞれの役割において開発し適用すること。」としている。特に注釈として、IG の議論は ICANN が取り扱うドメイン名と IP アドレスの問題に限定されない（つまり ICANN をどうすべきかということが IG 議論の本質ではない）ことを明記している。

(2) IG の公共政策的課題については、特に優先度が高いものとして、(i) ルートゾーンファイルとシステムの管理、(ii) 相互接続費用、(iii) インターネットの安定性、セキュリティとサイバー犯罪、(iv) スпам、(v) 国際的な政策策定のための意味ある参加、(vi) 人材開発、(vii) ドメイン名の割り当て、(viii) IP アドレス、(ix) 知的財産権 (IPR)、(x) 表現の自由、(xi) データ保護とプライバシーの権利、(xii) 消費者の権利、(xiii) 多言語化、が特定されている。さらに、融合、次世代ネットワーク、貿易、電子商取引というような他の重要な問題もあることを指摘している。ここでも IG 問題は、ドメイン名と IP アドレスの技術的管理を行う ICANN 問題だけではないことを明確にしている。これらの論点の多くは、これまでもインターネットや電子商取引の制度問題として議論されてきた項目である。特に、インターネットに対する接続費用²⁸と言うこれまで規制されてこなかった問題が入ったことや、「参加」や表現の自由、消費者の権利と言うような市民社会からの要請が前面に出されたことが興味深い。

²⁷ <https://www.itu.int/net/wsis/docs2/pc3/off5.pdf>

WGIG を受けてチュニスで採択された文書はチュニス合意(Tunis Agenda)と呼ばれる。
[WSIS: Tunis Agenda for the Information Society](#) 参照。

²⁸ ITU が管轄する電信電話の世界は、国際的な接続料金問題を常に扱ってきた。インターネットの場合、この問題は企業間の契約で行われ、外部に見えにくい側面がある。

(3) これまで民間主導で発展してきたインターネットであるが、政府、民間セクター、市民社会のそれぞれの役割に関して、政府の役割や市民社会の役割が広く明確に特定されていることが注目される。

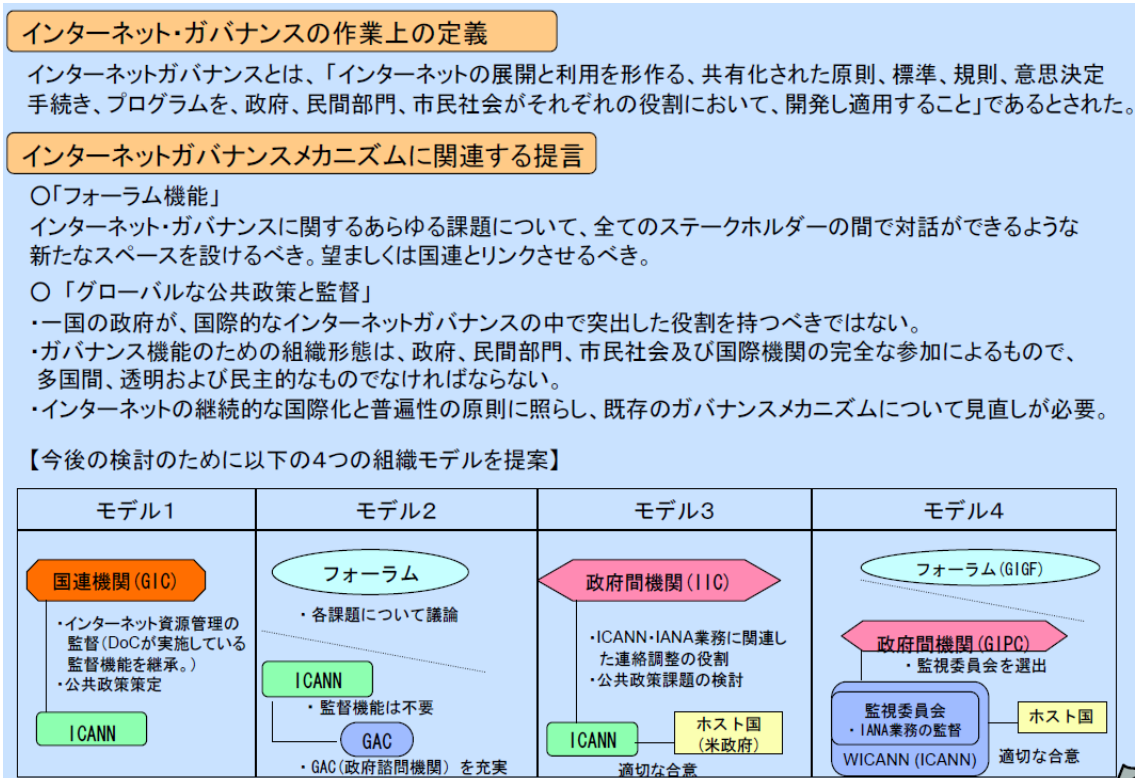
(4) WGIG 報告書は、重要な2つの「提言」を行っている。ひとつは、IGの議論を今後も継続する「フォーラム」を設けることである。これは、上記(2)で指摘されたような公共政策的課題を国際的に議論する対話の場であり、国連の組織にリンクすることが望ましいが、形態は今後の検討課題だとしている。

もうひとつは、国際的な公共政策に関する監督(オーバーサイト)の機能に関するものである。報告書では、政府、民間セクター、市民社会、国際機関の全てが参加する形態が必要であると指摘している。そして、これらを受け、今後のガバナンスのモデルとして4つの違ったモデルを提案している。それらのモデルは、国連機関が直接 ICANN を監督するものから、今の ICANN の形態はそのまま残した上で全く別の議論の場としてフォーラムを設けるものまで多様である。

チェニスの第二回 WSIS では、この WGIG 報告書が基本的に採択され、4つのモデルの中の2番目選ばれ、IG 議論のフォーラム(後の IGF) 設立が決まった。(図2参照)

WGIG 報告書の概要

図2 総務省作成



7. IGF 会議とインターネット管理問題

2 回の WSIS 会議を経て、チュニス合意により、ICANN は現状の民間主導の形態を維持した。同時に毎年 IGF 会議を開催することとなった。

2005 年に第二回 WSIS 会合が開催されたチュニスは、紀元前にローマを脅かしたこともあるカルタゴの地だ。WSIS の一年後、歴史はさらにさかのぼることになった。第 1 回 IGF の会場は、地中海を隔てた民主主義の発祥地・アテネであった。

カルタゴの WSIS 会議から、アテネの IGF 会議へ。そこではインターネットの管理問題にも変化が生まれた。ICANN の現体制維持が決まった結果、IG 問題の焦点が、ドメイン名や IP アドレスの管理業務を担当する ICANN の問題から、より広いインターネットの制度全般の検討に移ってきたことだ。

第一回の IGF 会議でも、一部からは「ICANN 批判」の意見が出されたものの、多くの議論は、ICANN による管理体制を前提にして、セキュリティーやアクセスのようなより一般的で広範囲の制度的な問題を取り上げるものだった。この流れは、その後の IGF 会議でも継続され、IGF はインターネットに関わるあらゆる問題を議論する場となって行った。参加する人々も、当初はドメイン名のレジストリやレジストラ、地域の TLD の管理団体等の、ICANN 関係者の比率が多かったが、徐々にいろいろな法制度や技術分野、ビジネスの専門家が增加した。IGF では IoT、クラウドコンピューティング、最近では AI のような「新しく出現する技術 (emerging technology)」課題が大きなテーマである。2023 年の京都会議では AI に関するセッションが多く、一部の新聞報道でも「AI に関する国連の国際会議」が開催と報じられることもあった。

しかし、20 年近く開催されている IGF で、ICANN 批判や、インターネットの国際的管理の問題が完全に無くなった訳ではない。チュニス合意には、「強化された協力(Enhanced cooperation)」²⁹の規定があり、これをもって「加盟国がいつでも (ICANN に代わる) 新たな国際的政府機関を設置できる根拠規定である」と主張する人々も存在する。³⁰一方、この規定については、チュニス合意の当初から意味が曖昧であり、何らかの議論の根拠にはなりにくいという意見も多かった。³¹

IGF が「議論や情報交換の場 (フォーラム) であり、決議機関ではない」という点も、IGF を通じたインターネット管理問題への批判を和らげる役割を果たしたように思う。も

²⁹掲記、注 27。チュニス合意 69 項、71 項参照。欧州連合で加盟国の 3 分の 1 以上の協力で協力や連合ができる規定とは趣旨が異なる。

³⁰ 例えば、2013 年に ITU が主催した国際会議の報告書：[backgrounder-wtpf-13-enhanced-cooperation-en.pdf](#) 参照。

³¹ 例えば、IGF の初代事務局長の Markus Kummer の意見：[Internet Governance: What is Enhanced Cooperation? - Internet Society](#) 参照。

し IGF がインターネットに関わる多くの制度について国際合意を直接的に形成する場であったとしたら、おそらく各国政府はインターネットに関わる国際的な組織を作ることに、より積極的になったのではないかと推測する。かくして IGF は当初の 5 年間の任期を 5 年、そして 10 年延長し、2025 年の第 20 回まで継続して来たのである。

8. 国際的政府間組織議論の再燃か

IGF が 2025 年に 20 回の節目を迎え、継続かどうか議論される時期を迎え、2024 年には、いろいろな動きがあった。

4 月にサンパウロで開催された NETmundial+10 では、MSH のプロセスについて 13 項目のガイドラインと、12 項目のプロセスのステップ提案（「NETmundial マルチステークホルダー声明」）が出された。³²これらは、透明性や多様性の要件等、あくまで理念的なガイドラインにとどまっており、MSH で拘束力のある決定を行うべきかというような法的な内容には至っていない。その意味で、広義の MSH の概念を示したものと言える。この声明は、その後の類似の議論の場で度々引用されており、MSH の概念を確認する一つの指針としての役割を果たしている。欧米の動きに対してブラジルが主導して作られた声明であり、MSH という考えには南北問題やデジタル格差を越えるべきというメッセージも込められていることは見逃せない。一方、NETmundial では、MSH を実現するためには、国際的な政府間の組織が必要という議論は見られない点も興味深い。

9 月にニューヨークで開催された国連の未来サミットでは、Global Digital Compact(GDC)文書³³が採択された。GDC は、次の 5 つの目標とともに、それを実現するための原則や行動計画が規定されている。

- (1) すべてのデジタル格差を解消し、持続可能な開発目標の達成を加速すること。
- (2) すべての人々がデジタル経済に参加し、その恩恵を受けられるようにすること。
- (3) 人権を尊重し、保護し、促進する、包括的でオープン、安全で安心なデジタル空間を育むこと。
- (4) 責任ある、公平で相互運用可能なデータ・ガバナンス・アプローチを推進すること。そして、
- (5) 人類の利益のために、AI の国際ガバナンスを強化すること。

GDC は 4 月 1 日付けで最初のドラフト（ゼロドラフト）が出されて以降、最終版（第 4 ドラフト）が確定するまで、世界中から多くの懸念が示され、意見が出された。国連のニューヨーク組織が担当し、加盟政府間の協議という旧来のプロセスで作業が行われた結果、民間の関係者には極めて透明性の薄いものであった。内容も当初は、デジタルに関わる多

³² 上記、注 2 の文献参照。

³³ 上記、注 5 参照。

くのことを国連という政府間組織で取り扱うことを示唆しており、特に先進国政府関係者は、「押し戻し」の作業に終始したと言われている。

最終的に採択された文書は、多くの批判を受けた結果、MSHの参加による活動をうたっているが、³⁴GDCの作成自体が透明性の低いプロセスで行われた結果、今後の実施や運用への懸念は継続している。またAIに関連して、国連の中に独立した国際的科学パネルを設置することやAIガバナンスに関して国際的対話を促進することなどを具体的に述べている。AIについては、既に国連内外のいろいろな組織の中でも検討が進んでおり、新たな仕組みの必要性や役割についても疑問が投げかけられている。

国連加盟国、特に途上国からは、AIが新たな南北格差を生むのではないかという懸念が大きい。もしAIのガバナンスについて、国際的政府間組織である国連が議論の中心となるとしたら、AIの実装、利用について、果たして効率的で社会に貢献できる仕組みとなるのか。ここでも20年以上前にインターネットの管理問題で行った議論に似た、先進国批判の議論が発生するように見える。コロンビア大学で、2024年10月に行われたウェビナー³⁵では、各国の専門家がGDCの評価等について議論を交わしたが、「国連のような政府機関が主導してデジタル問題を広く扱うことには懸念がある。GDCの動きには当初反対したが、最終ドラフトはかなり内容的に改善された。できてしまった（国連総会で採択されてしまった）ものは仕方がない。今後は、実施・運用について注意深く見守って行くべきだ」という意見が支配的だった。

9. リヤドのIGF会議

こうした懸念は、リヤドのIGF会議ではかなり明確な形で表面化し、議論の対立を生んだ。

開会のスピーチで、国連の事務次長(under-secretary-general)であるLi Junhuaは、GDCに触れ、WSISの見直しの議論は重要であること、インターネットガバナンスはデジタル全体に広がっていること、特にAIの進展が重要である点を指摘した。また南北格差の広がりが課題であると述べた。

続いてサウジアラビアのデジタル大臣が流暢な英語で、デジタルデバイド、グローバル

³⁴ 例えば、Principle(原則)：(k) Governments, the private sector, civil society, the technical community, academia and international and regional organizations, in their respective roles and responsibilities, are essential to advance an inclusive, open, safe and secure digital future. Our cooperation will be multi-stakeholder and harness the contributions of all;

³⁵ [Columbia Institute for Tele-Information \(CITI\)](#) が主催した **Digital Multilateralism After the UN Summit of the Future** 会議。YouTube で視聴可能：[Digital Multilateralism After the UN Summit of the Future](#)

デバインド、ジェンダーデバインドの3つのデバインドが存在することを指摘した。

ITUの事務総長は、2005年にチュニス合意のあった時は、インターネットは10億人に使われていただけであるが、今では50億人以上となっている。しかし世界の3分の1には使われていない。5Gも途上国ではまだ普及していない。2023年には200以上の海底ケーブルが切断された。GDCはキーマイレージであり、MSHの考えが今後も重要と指摘した。

その後、ポーランドのデジタル大臣、モロッコの女性大臣、パキスタンの女性上院議員など途上国の政治家が登場した。先進国政府からの挨拶は、2025年にIGFを主催するノルウェーの大臣だけであり、彼はIGFの重要性や20年目以降の継続を主張した。来賓として登壇したのは、ICANNのCEO、UNESCOの事務総長補、World Federation of Engineering Organizationsという技術者の国際組織の中国人代表、インドのIT企業であるWIPROのプライバシーやAI担当役員と、比較的限られた人々であった。総じて、デバインドの解消や女性の参加などの指摘が多く、デジタルやIGF礼賛のような発言は少なかった。

Day 1の午後のメインセッションで、IGFの評価と継続に関する議論が行われた。最初に発言したサウジアラビアの大臣は、IGFを2025年以降も継続するべきとの意見を表明した。国連の事務次長は、IGFのMSHプロセスは重要なものであり、今後もpremium forumの役割を果たすだろうと述べた。インターネット協会(ISOC)代表は、全てのステークホルダーを参加させる良い場であり、IGFの継続を強く支持すると述べた。日本の総務省、今川審議官も昨年の京都会議に触れ、IGFの継続は不可欠であり、GDCの実施をリードするためにもIGFを活用して行くべきだと主張。その後続いた米国、EU、イギリスの代表も、IGFの功績をたたえ、継続を主張した。

リヤドの(Day 0を含む)5日間の会議で、IGFの20年目以降の継続を正面から否定する発言は見られなかった。むしろIGFを時限的な会議ではなく、恒久的な会議とし、そのために予算を確保して、³⁶事務局機能をより強化するべきという主張も見られた。

IGFを20年目以降も継続するべきかという議論の焦点は、IGFの継続を前提に、

(1) IGFの在り方を(例えば、単なる議論の場である以上に何らかの権限を与えて)修正して行くのか？

(2) GDCで提案されているAIの国際議論の場などとの関係をどうするのか？つまり、(ニューヨーク組を中心とした)国連の中に別の議論の場やプロセスを作るのか？それともIGFがGDCのmandateの中で、一定の役割を果たすのか？

(3) MSHの参加をたたえる発言が多いが、その実態、中身をどうしていくのか？たと

³⁶ IGFのLeadership Panelの議長を務めるVint Cerfの(Day 4クロージングセッションでの)説明では、IGFを恒久的開催とし、300万ドルの年間予算確保を議論しているとのことであった。本稿執筆時点(2025年1月6日)では、予算や国連内の体制にはついては加盟国間での議論が継続している模様である。

え単なる意見聴取だとしても、意思決定の中に取り込んで行くプロセスを確保するのか？
というような論点になりつつある。

これらの疑問の裏には、やはり「先進国が主導してきた ICANN や IGF のような民間主導、自主的なルール作りの仕組みではなく、国際的政府間組織で AI 等の重要な問題を議論して行きたい」という圧力があると思われる。途上国にとっては、新しい技術が（国際的な大企業主導で）規制なく自由に運用されるなら、格差がさらに拡大する懸念がある。また一部の覇権国家から見ると、途上国を巻き込んで自国に有利な制度を普及することは政治的にも大きな意味があると思われる。プライバシーや表現の自由というような人権に関わる事項だけを取ってみても、制度作りがいかに重要かは歴史的に実証されている。

5 日間を通じて、MSH の考え方を正面から否定する発言も見られなかった。しかし、その定義や意味付けには違いがあると感じた。格差を指摘する人々は、格差是正の為に MSH の参加を得る必要があると主張する。しかし例えばジェンダー格差を主張する国々で本当に女性が意見を持って制度改革に取り組めるのか？MSH の考え方の中では、プロセスの確保に大きな意味がある。上記第 4 項でも見た通り、MSH の参加にもいろいろなレベルがある。³⁷そうした具体的な説明なく MSH という言葉を用いることには危険が伴う。パブリックコメントの提出や、公聴会の開催を約束しても、その意見を取り込むプロセスが確約されなければ、意味がないからだ。これは先進国でも同じである。MSH の参加を得るとしながら、大企業の利権や官僚だけの意見で検討が進むとしたら問題である。途上国からの批判的になることは間違いない。今後、MSH の定義や中身、プロセスをさらに議論する必要性を痛感するものである。

10. IGF リヤドでのデジタル議論は現代の国際政治の縮図

IGF リヤド会議での政治的な議論をもう少し見てみよう。

Day 1 のワークショップ「From WSIS to GDC-Harmonising strategies towards coordination」と題されたセッションでは、ICANN や IGF 問題に古くから参加して来たオピニオンリーダーの一人であり南アフリカ出身の Anriette Esterhuysen がモデレートし、GDC の評価や IGF の将来について忌憚ないやり取りを交わした。³⁸彼女は、まず会場の全員を起立させ、「GDC が IGF に何らかの指針を与えたと思うか」「思う人はこちら側、思

³⁷ Avri Doria は、MSH の成熟度を、（ゼロレベルを含む）6 つの段階で説明している。

[Multistakeholder models: Maturity Levels | by Avri Doria | Medium](#) 参照。

³⁸ IGF 2024 WS #143。From WSIS to GDC-Harmonising strategies towards coordination [IGF 2024-Day 1-Workshop Room 6- WS143 From WSIS to GDC-Harmonising strategies towards coordination | Internet Governance Forum](#) にビデオ録画あり。

わない人はそちら側に移動しろ」と述べ、全員の意見を聞いた。多くの専門家が参加した約 60~70 人ほどの聴衆はほぼ全員が No の側に移動した。次の質問は、「WSIS で inclusive であることを求めたことは、今や陳腐化したか」というものだったが、それにも大半が No と反応した。Anriette は、米国国務省やエジプト政府の専門家など、会場の参加者からのコメントも求めたが、WSIS の目的はまだ十分達成されていないことも指摘された。最後の質問は、「MSH アプローチは現存する権力や影響力から防御し対抗する (entrenches) のものだと思うか」というものであった。ここでも MSH アプローチの価値が議論されたが、MSH アプローチは、言葉だけでなく、中身 (context) が無いと意味がないことも指摘された。

GDC の評価に関して、先進国の政府で GDC や WSIS+20 に深く関与している専門家から「GDC の検討をする人々の中で、multilateral なプロセス³⁹を支持する考えがあることは事実だ。GDC を検討する国々の中に、常に IGF や ICANN を弱めようとする国々があったことを理解することが極めて重要だ。これはニュースとして報道されないし、最終文書からは読み取れないものだ。」とのコメントがあった。さらに彼は、「WSIS の見直しのプロセスには注意を継続する必要がある。GDC の文書の中に IGF は「primary multistakeholder forum」だとする記載があるが、G77 の国々はこの primary という言葉を削除しようと投票した。現在もこれからも IGF について違った見方をしている国々やグループがあることは事実だ」とコメントした。GDC の最終文書が妥協の産物であることは、誰もが知ることであるが、数か月の交渉の中で激しいやり取りがあり、かつその原因は収まっていないことが計り知れる。

もうひとつ注目したいセッションは、WSIS を主催する国連 (ITU) のセッションだ。⁴⁰ 国連では、2025 年 7 月に WSISForum2025 を計画しているが、それまでに何度か報告と意見聴取のための Open Consultation Process 会議を主催する。今回のセッションはその第 2 回目の位置付けであり、まず主催者から 20 年前の WSIS から今日に至る経緯と、来年までの計画の説明があった。⁴¹ 共催者である UNESCO からも、Consultation Process を全面的に支援するとの発言があった。

2025 年 7 月のハイレベルセッションは、できるだけ inclusive にすることを目指しているとの説明があった。2024 年 11 月の第一回セッションでは、時間の制約から発言時間が

³⁹ IGF などの議論では、multilateral (多国間) の議論とは、国家対国家の政府間の議論の場、multi-stakeholder は、非政府の参加者を含めた議論の場として区別することが多い。

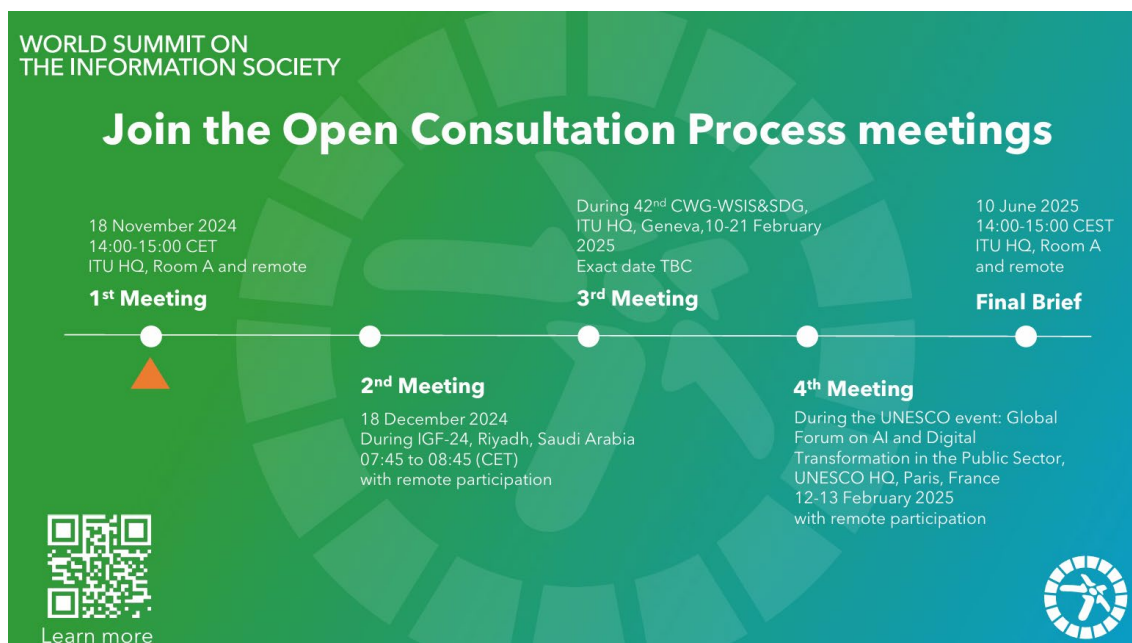
⁴⁰ Day 3 の Open Consultation Process Meeting for WSIS Forum 2025。

[IGF 2024-Day 3 -Workshop Room 10 -OF 33 Open Consultation Process Meeting for WSIS Forum 2025 | Internet Governance Forum](#) にビデオ録画あり。

⁴¹ Open Consultation Process の流れについては、[Open Consultation Process \(OCP\) | WSIS+20 High-Level Event 2025](#) 参照。

制限され、参加者からは多くの不満が示されたからである。

図3 WSIS の Consultation Process(ITU 作成)



UNDP の参加者からは、WSIS と IGF が連動し、MSH のプロセスを実現することが重要であること、ITU と UNESCO の活動を全面的に支援するとの発言があった。U.N. Trade and Development の参加者からも、広く意見を聞くことの重要性や、国連のいろいろな機関が協調して WSIS の実施を進めるべきとの指摘があった。これに対して ITU からは、例えば ICT infrastructure, cybersecurity, capacity building は UNDP、E business は UPU と ITC、知識社会の分野は UNESCO というように、国連の様々な機関が連携して WSIS の課題を実施できると説明した。

さらに ITU の参加者は、GDC について、採択を歓迎した上で、Capacity building, protection of human rights, innovation, knowledge sharing, ethical use of technology, AI inclusivity, bridging the digital divide など、多くの課題について、WSIS と共通性があることを指摘し、国連機関内で、調整しながら実施する考えであることが述べられた。

聴衆からのコメントとして、WSIS は既に存在する議論の場を蒸し返すことはあってはならないというものがあった。他にも、MSH への支持などの発言に加え、ICT の環境問題、IoT や AI 技術の問題、光ケーブルなど新しい技術の問題も WSIS で取り扱うべきとの指摘もあった。また、GDC の実施の方法が明確でなく懸念があるとの指摘もあった。こうした点を今後の WSIS Consultation Process で指摘され、2025 年の WSIS となって行くことが予定されている。これまでの経験から、どこまで透明性が維持されるかは不明であるが、引き続きこのプロセスに参加し、意見表明して行くことが期待される。

11. IGF の進化と貢献

国際的ルール作り

IGF は、2006 年の発足当時から「議論が発散するだけで、何も決めるものではない」「大きなお祭りか、万博のようなものだ」従って「IGF に参加しても意味がないのではないか」と批判する向きもあった。確かに、国連のいろいろな組織や OECD、ASEAN、最近では G7 などの政府間の国際組織と比較され、条約締結等の具体的な意思決定のプロセスがないことが IGF の弱点という側面は否定できない。これは、国際的なルール作りが、条約等の法制度に基づいた国際的な政府間組織で行なわれるべきか、非政府の団体で契約を主体として行われるべきか、という議論にも関係するものである。国際標準化のプロセスをデジュリ標準、フォーラム標準、デファクト標準に分類することが多いが、⁴²デジュリ標準を目的と考えると、ICANN の場合であっても、国家の主権に基づく国際的な意思決定なのかという疑問はある。⁴³しかし、こうした国際的ルール作りについては、例えば EU と米国のプライバシー保護の自主規制「EU-U.S.データプライバシーフレームワーク」⁴⁴のような、いわゆる soft law と呼ばれる制度が、近年取り入れられる例も増えている。

IGF の場合は、そもそも意思決定を行う組織ではない点で、こうした国際的政府間組織とは全く異なったものである。しかし、IGF が国際的ルール作りに貢献しなかったかという点、必ずしもそうではないと思われる。

Dynamic Coalition (DC)

IGF では、Dynamic Coalition (DC)⁴⁵と呼ばれる個別の 이슈毎のグループが結成され、活動して来た。これは例えば、デジタル環境から子供の権利を守る DC (Dynamic Coalition on Children's Rights in the Digital Environment) のように、具体的な提言や国際

⁴² 例えば、日本規格協会の [md_5514.pdf](#) 75 ページ以下、経済産業省資料 [Microsoft PowerPoint - A_標準化の概要\(R30201 修正版\).pptx](#) 等参照。

⁴³ ICANN の場合、米国憲法にもとづくカリフォルニア州法で決められたルールに基づき、海外の（レジストリ等の）機関と契約で拘束しており、法的には安定した仕組みに見える。勿論国際私法の問題や、それを認めない国家が主権を主張した場合の問題はあり得ると思われる。

⁴⁴ EU は米国企業が一定の基準を満たせば、EU のプライバシー保護規定に適合しているとして、EU から情報を移転することを認めている。[Adequacy decision for safe EU-US data flows](#) 参照。

⁴⁵ Dynamic Coalition については、IGF のサイト：[Dynamic Coalitions | Internet Governance Forum \(intgovforum.org\)](#) 参照。

的な活動を行うグループである。DC を通じて意見交換や表明、国際連携を考える者は、IGF 事務局に申し出て、行動計画、メーリングリスト、コンタクト先を告げる。MSH の仕組みを取るために、少なくとも 3 つの違ったステークホルダーの参加を必要とする。IGF 事務局は、それらの情報に基づき、DC を登録し、IGF でのセッション開催等の対象とするのである。2023 年 11 月時点で、28 の DC が登録されている。注目すべきは、実は、この DC は第一回のアテネ IGF 会議から既に始まっていたことであり、その限りにおいて、IGF は行動する会議であるといえる。

DC は、IGF の原則に従い、オープンで開かれた活動を行い、メーリングリストも公開される。毎年 IGF 事務局への活動報告も求められる。IGF 自身は、情報交換や意見表明の場であっても、実際はそれぞれの案件に応じて、国際的なグループが形成され、適時必要に応じて各国政府や別の国際的な議論の場に影響を与えて来たのである。DC の活動をさらに活発化、調整するため、第 10 回 IGF から coordination group が結成され、毎月 DC 間で会合を行い、連絡を続けている。

NRI (National and Regional Initiatives)

IGF にはさらに、NRI (National and Regional Initiatives) ⁴⁶と呼ばれる組織がある。IGF は毎年国連主催で全体会議を開催してきたが、それに加えて (アジアパシフィックなどの) 地域毎や、国毎の IGF が結成され、活動している。2025 年 1 月現在で、17 の地域会議や 85 の国毎の活動が登録されている。NRI は、それぞれの地域や国で会合を行い、政府関係者を含めいろいろなステークホルダーと連携して活動しており、政策決定にいろいろな形で関与することが多い。2024 年 12 月のリヤド IGF でも、多くの参加者からデジタル政策への NRI の関与の重要性が指摘された。IGF の世界会議や地域会議に参加した各国の専門家が、海外の事情を知り、それを自国に持ち帰り制度化した例も多いと聞く。IGF は単なる情報交換の場であったとしても、実際に法制度を構築する人々に、自国の専門家や関係者から働きかける意味は大きいと思われる。⁴⁷

Digital Governance Forum (DGF)?

⁴⁶ NRI については、IGF のサイト：[Frequently Asked Questions about the NRIs | Internet Governance Forum \(intgovforum.org\)](https://www.intgovforum.org/en/about-us/frequently-asked-questions) 参照。

⁴⁷ 日本でも、毎年日本 IGF を開催して NRI としての活動を継続してきた。加えて、「IGF 2023 に向けた国内 IGF 活動活発化チーム」([IGF 2023 に向けた国内 IGF 活動活発化チームについて :: JapanIGF](https://www.intgovforum.org/en/about-us/frequently-asked-questions) 参照) を中心として、日本の IGF 組織を法人化し、さらに活発化する試みもある。

IGF で扱う 이슈の広がりも見逃せない。IG の定義は、WSIS のチュニス合意でも既に広いものであったが⁴⁸、初期の IGF ではインターネットのインフラの問題（つまり ICANN による管理問題に係る課題）が大きな焦点であった。この狭い IG の定義に基づく「重要なインターネット資源（Critical Internet Resources）の管理」問題は、その後 10 年以上サブテーマとしてとりあげられた一方、新しい問題（Emerging Issues）が最初からサブテーマとなり、第三回では「明日のインターネット」第四回では「ソーシャルメディアのインパクト」が具体的なテーマとなった。最近では、AI が IGF 全体の中心的 이슈となり、さらに惑星間のインターネットや量子コンピュータというような未来の課題も取り上げられている。

IGF では、特に表現の自由やプライバシーのような人権に関わる問題、女性や子供を含む弱者の是正、インターネットやデジタル社会の恩恵に与れないデバイドの問題など、極めて広範囲の課題を扱ってきた。

2024 年 4 月にブラジルで開催された NETmundial+10 の宣言文では、議論の対象を「インターネットガバナンスとデジタル政策」と変えている。⁴⁹もはやインターネット管理問題という言葉は古いということだ。これらの状況を受けて、リヤド IGF 会議では、WSIS+20 で IGF の将来を見直すにあたり、IGF の名称を「Digital Governance Forum」とすべきという意見も見られた。IGF が取り扱ってきた問題は、デジタル社会全体の問題であることが広く認識されてきたように思う。

IGF が広いデジタル問題を扱うということには、大きな意味がありうる。例えば、AI やサイバーセキュリティ、偽り誤情報の取り扱いといった専門的ともいえる課題に対して、MSH プロセスにより皆で議論をするという IGF モデルが試みられる可能性があるからだ。同時に、そうした広範囲な問題について MSH の考えがどこまで通用するかという議論を生むことにもなるからだ。

MSH イズムの拡大

IGF はマルチステークホルダー（MSH）の参加を求め、市民社会を含む多くの人々の参加を前提とする会議である。年次会合でワークショップを提案する場合など、必ずパネリスト等に MSH の参加を求められる。NRI の場合も、設立の重要な要件として、3 つ以上のステークホルダーからなる Organizing Team の組織が挙げられている。⁵⁰

特に注目すべきことは、近年若者の参加するセッションや企画が急増していることで

⁴⁸ 上記図 2、インターネットガバナンスの作業上の定義、参照。

⁴⁹ 上記注 2 参照。

⁵⁰ NRI 設立の要件を示した Tool Kit は、[NRIs Toolkit | Internet Governance Forum](#) 参照。

ある。「ユース」と呼ばれるグループが国々で、さらに国を超えて結成され、IGF や NRI の会議で積極的に活動している。⁵¹

MSH 参加によって、同一のステークホルダーの国を超えた連携が生まれていることにも注目したい。例えば、有害ネット情報から子供を守る為の市民グループが、国際的に活動し、それぞれの国において政策立案や実施に参加することが考えられる。国を超えて共通の課題や経験を共有することにより、国政的なルールが自然と熟成されていくことが期待できると思われる。

参加国が多いこと

IGF は、参加国が多いことが何よりも特徴である。例えば、中国やロシア、中東諸国、グローバルサウスの国々も含めたほとんどの国々が参加する場である。⁵²2023 年の京都會議でも、179 か国の人々が京都の会場を訪れたとされた。また、2024 年のリヤド会議でも 11,853 名の参加登録があり、実際の現地参加者は 144 ヶ国から 7,194 名、オンライン参加者は 2,800 名以上とされた。地政学上の分断が進む国際社会において、こうした対話の場は類を見ない。

12. 今後の検討課題

以上、IGF を中心とした IG 議論の流れを追ってきた。ここで議論されてきたことは、人類がデジタル社会に突入したことから、国家間の覇権争い、新たな南北格差を含む極めて重要な課題を提供していることが分かった。多くの課題は、まだ結論には程遠いように思われる。デジタル社会のさらなる進展を見ながら、検討を継続すべき問題である。以下、今後検討を続けるべき視点について触れたい。

(1) WSIS+20 への参加と意見表明

2024 年リヤド IGF 会議での各国の主張を見ても、IGF が 2025 年以降も継続することはかなり明確になって来た。むしろ事務局機能を含め恒久的に継続するのか、その場合 GDC を推進している国連のニューヨーク主体の動きとどう調整するのか、等、IGF の今後の在

⁵¹ [Youth Initiatives | Internet Governance Forum](#) を見ると、多くの国々で若者が組織して IGF 活動を牽引していることが分かる。日本でもこうした動きを進めることが期待されると思われる。

⁵² 国連の下の組織であるということから、台湾が国として参加できないというような制約はある。

り方が議論の中心となった来た。

IGF 関係者は、上記第 11 項に例示した IGF の意義をさらに明確に指摘し、継続と強化を主張するべきだと考える。同時に、20 年前のジュネズ合意の時代から大きく進展したデジタル社会の現状を踏まえた「新たな mandate」を提示し、IGF をさらに意味ある場としていく必要がある。

「新たな mandate」には、未だに繋がっていない世界の 3 分の 1 の人々への対応、さらに拡大する懸念のあるデバイドをどう解消するか、IGF が扱う個別の政策課題について具体的なルール作りの仕組みを提案、他の多国間の国際的な議論の場との連携、NRI やユースの活動の活発化の提言、mandate を実現する具体案の提案、mandate 実現を検証する仕組み、等、いろいろなことが考えられると思われる。

(2) MSH の定義、いろいろな国際的組織の分析

IGF では誰もが MSH を主張するが、MSH の持つ意味が必ずしも同じではない。例えば、途上国の市民社会の代表が MSH の観点から意見主張の場を求めたとしても、それは国内での政治過程の問題の場合もあれば先進国のビッグテックへの批判の場合もある。また、MSH の参加という場合、単なるコンサルテーションなのか、意思決定権の確保なのか、実施への参加の要請なのか、さらに実施状況の検証の担保まで求めるのか、いろいろな違いがある。

MSH の考えを進めるためには、国家主権や政府権力に対して、MSH の参加が有意義で効果的だということを立証していく必要があると思われる。この立証のためには、いろいろな国際的なルール形成の事例を分析し、MSH が機能しているもの、機能していないものを分類することが考えられる。現在、この分野の研究は始まったばかりであり、際立った分析結果は存在していない。今後は、海外の研究者たちと連携しながら、この分野の研究を進めることに意義があると思われる。⁵³

(3) 日本やアジアでさらにインターネットやデジタル議論へ参加すべき

MSH の議論は、国家主権を持つ各国政府と国際的なルール作りの仕組みをつなぐ意味を

⁵³ 現在、この分野について触れている組織として、米国のコロンビア大学のグループ ([About Us | Columbia Business School](#))、ジョージア工科大学のグループ ([Internet Governance Project | Georgia Tech School of Public Policy](#))、Diplo Foundation ([DiploFoundation | Leaders in digital diplomacy and global governance](#)) などが挙げられる。また研究者のネットワークとして、GIGANET ([Global Internet Governance Academic Network](#)) が挙げられる。

持つ。その基本は、国々や地域での議論の場を拡大、活用することにあると思われる。

日本でも NRI として日本 IGF 会議を毎年開催してきたが、まだまだ活動は十分とは言えないように思われる。特に若者の参加が大きな課題だ。

アジア太平洋地域でも IGF は活発に活動しているが、ここでも日本のさらなる貢献が期待される。⁵⁴日本も、2012 年に東京で第 3 回 APrIGF を開催したが、その後の会議の企画、運営を含め必ずしもアジア太平洋地域でリーダーシップを取るに至っていないのが現状である。

ビジネスからの参加者が少ないことも、日本の課題である。欧米では、国際商工会議所を中心に、ICC/BASIS という（ビジネスのステークホルダーの）組織を作り、活発に活動している⁵⁵。IGF で取り上げる多くの制度問題が、実は日本のビジネス界にとっても重要な政策課題であり、その国際動向を知り、特に日本の主張を行い、国際的なネットワークを作ることがビジネスを有利に展開することに必須だと思われる。1990 年代に米国がデジタル革命で経済立て直しを行なった例を見ても、日本はこの分野の活動をさらに積極的に行うことが期待される。

（４）より広く、デジタル社会の総合的な研究の必要性

IGF が意味ある場であるのか、IGF で見られる MSH のようなアプローチが適切なものなのか、という問いに対しては、最終的には、デジタル社会の行き先はどこか、人類社会に貢献できるのか、貢献できるためには何が必要かというような、より一段上位の議論が必要なかもしれない。同時に、現在の地政学的な状況から、旧来の民主主義の評価、さらにはデジタル技術でそれがどう変わりうるのか、というような議論も必要に思える。

IGF は、（今後 DGF として生まれ変わるかもしれないが）こうした議論も取り上げて行く必要があるように思える。2025 年 6 月のオスロ IGF、それに続くジュネーブでの WSIS+20 は、今後のデジタル社会研究の方向性を少しでも示すものになることに期待する。

2025 年 1 月 6 日

© Masanobu Katoh, 2025

⁵⁴ [Home Page - APrIGF.Asia](#) 参照。現在 APrIGF 事務局は、ドット asia を運営する香港の団体が担当している。企画、運営を行うグループも最近では、インド、パキスタン、バングラディッシュ、オーストラリア、ニュージーランド等の代表が中心となっている。

⁵⁵ [Internet Governance - ICC - International Chamber of Commerce](#) 参照。